

A Construção de Políticas Públicas em Habitação e o Enfrentamento do Déficit Habitacional no Brasil:

Uma Análise do Programa Minha Casa Minha Vida

Jefferson da Silva Ramos¹

Angye Cássia Noia²

Resumo

A dívida social acumulada no Brasil em relação à carência habitacional impressiona. As desigualdades sociais, características da sociedade brasileira, manifestam-se fisicamente nos espaços segregados das cidades. O direito à moradia, embora garantido constitucionalmente, ainda enfrenta dificuldades para ser efetivado. Esse descompasso sócio-habitacional estimula um exercício de reconstrução da evolução e perfis das políticas habitacionais instituídas no Brasil, evidenciando as linhas de ação e os objetivos da proposta de intervenção socioeconômica do Programa Minha Casa, Minha Vida, demonstrando seus avanços e diferencial em relação à trajetória da política habitacional brasileira. Observa-se que, historicamente, as políticas habitacionais não atingiam de forma eficaz a classe mais necessitada, com renda mensal de até três salários mínimos, realidade que começou a ser transformada com o Programa Minha Casa, Minha Vida, mesmo com as falhas operacionais e institucionais ainda existentes.

Palavras-chave: Desigualdades sociais. Déficit habitacional. Programa Minha Casa, Minha Vida.

¹ Mestrando em Economia pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA). ramos.jeffersonsilva@gmail.com

² Doutora em Ciências Sociais, com ênfase em Políticas Públicas e Desenvolvimento, pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultura, Desenvolvimento e Sociedade (CPDA/UFRRJ-RJ). Mestre em Cultura e Turismo pela Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC-BA). Graduada em Economia (Uesc/BA). Professora-titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc/BA). angyecassianoia@yahoo.com.br

CONSTRUCTION OF PUBLIC POLICY IN HOUSING FOR ADDRESSING THE HOUSING DEFICIT IN BRAZIL: AN ANALYSIS OF MY HOUSE MY LIFE PROGRAM

Abstract

The accumulated social debt in Brazil in relation to the housing shortage impresses. Social inequalities, characteristic of Brazilian society, manifested physically segregated spaces in cities. The right to housing although constitutionally guaranteed, still have difficulties to be effective. This social-housing imbalance stimulates an exercise in reconstruction of evolution and profiles of housing policies implemented in Brazil, showing the lines of action and objectives of the proposed action's socioeconomic My House My Life Program, demonstrating their progress and differential in relation to the trajectory housing policy in Brazil. It is observed that, historically, housing policies have not effectively reached the neediest class, with incomes until three minimum wages, reality that began to be transformed with the My House My Life Program, even with the operational and institutional failures still exist.

Keywords: Social inequalities. Housing deficit. My House My Life Program.

A questão habitacional compõe um dos elementos mais importantes no passivo da exclusão social brasileira. A disparidade no país é histórica e remonta à origem da nação brasileira baseada no setor agrário exportador. Segundo Tavares (1978), a alta concentração da propriedade era acompanhada de extrema desigualdade na distribuição de renda. Essa desigualdade refletiu-se, principalmente, na ocupação do solo urbano.

A partir da década de 30 do século 20 o Brasil começa a investir no processo de industrialização com vistas a diminuir as importações e propiciar o desenvolvimento e a modernização da sociedade brasileira. A agricultura e a manufatura vão gradativamente perdendo espaço para a produção industrial. O Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional para dar apoio ao processo industrial. Essas mudanças acarretaram a regulamentação do trabalho urbano, o que reforçou o movimento migratório campo-cidade.

De acordo com Santos (1996, p. 10), esse processo provocou o agravamento das condições de vida da população nas cidades:

O processo brasileiro de urbanização revela uma crescente associação com o da pobreza, cujo *locus* passa a ser, cada vez mais, a cidade, sobretudo a grande cidade. O campo brasileiro moderno repele os pobres, e os trabalhadores da agricultura capitalizada vivem cada vez mais nos espaços urbanos. A indústria se desenvolve com a criação de pequeno número de empregos e o terciário associa formas modernas a formas primitivas que remuneram mal e não garantem a ocupação.

Esse processo de industrialização e urbanização provocou o descompasso entre o crescimento da população urbana e a capacidade de instalação de infraestrutura necessária por parte do Estado para atender às necessidades da população. Tavares (1978, p. 115) explica que “o fenômeno de migração do campo para as cidades, de populações desempregadas ou em busca de oportunidades, traduziu num agigantamento dos grandes centros com o aumento concomitante das populações marginais”.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010), a taxa de urbanização nacional só cresceu ao longo dos anos, passando de 31,3% em 1940, para 44,67% em 1960, 67,59% em 1980, 75,59% em 1991, atingindo 81,23% em 2000 e, finalmente, 84,36% em 2010, apresentando desaceleração do crescimento nos últimos anos. Esse inchaço populacional nos centros urbanos está relacionado predominante à maciça concentração da população nas áreas metropolitanas. O intenso processo de urbanização, entretanto, não foi acompanhado pelas oportunidades de empregos, nem pela oferta de moradias, infraestrutura e serviços urbanos, implicando a ocupação desordenada do solo e a expansão contínua das periferias.

A estimativa do déficit habitacional no início da década de 50 era de 3,6 milhões de moradias, desconsiderando-se os cortiços e favelas que já eram bastante comuns na paisagem dos grandes centros urbanos. Trinta anos depois, no início da década de 80, um estudo do Banco Nacional de Habitação divulgou que a estimativa das necessidades habitacionais ultrapassava 6 milhões de moradias, concentrada, principalmente, na faixa de até três salários mínimos (Carmo, 2006).

Com base na taxa de urbanização crescente e nos processos que envolveram a definição de metodologias distintas de cálculo do déficit habitacional no Brasil, observa-se, após a década de 50, uma expansão dessa realidade crítica em diversas regiões do país. Acerca dessas disparidades no território nacional o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (2003, p. 4) reflete a respeito da desigualdade e da necessidade de reversão dessa realidade, quando afirma:

Construímos um mundo muito desigual, onde mais de um bilhão de pessoas vivem em condições de absoluta pobreza. [...] No Brasil, o mapa do desenvolvimento mostra uma geografia de desigualdades sociais e econômicas, que define vastos territórios vazios e pouco desenvolvidos, ao lado de outros que apresentam alta concentração de pobreza. A distribuição espacial das cidades brasileiras configura uma rede heterogênea, que se constitui um grande desafio à gestão do desenvolvimento urbano

no plano federal. A desigualdade da distribuição de renda é dramática: 1% da população detém a mesma quantidade de recursos que os 50% mais pobres; e os 20% mais ricos possuem renda 33 vezes maior que os 20% mais pobres.

Diante desse cenário, a população pobre não tem tido muitas opções quanto ao regime de ocupação da moradia, dados os baixos níveis de renda das famílias brasileiras e altos preços das habitações. Por essas razões, são praticamente obrigadas a ocupar o mercado de habitação informal e, muitas vezes, em áreas de risco, sujeitas às intempéries, como deslizamentos e inundações tão comuns atualmente.

Morais (2002) afirma que as favelas e os assentamentos informais localizados nas áreas centrais e nas periferias das principais regiões metropolitanas constituem a expressão mais visível dos problemas habitacionais. Estes incluem a exclusão social e a segregação espacial da população pobre nas favelas e assentamentos informais, a carência de moradias, a escassez de serviços de infraestrutura, de acesso a oportunidades de emprego e a ocupação de áreas de risco legalmente protegidas.

Segundo Rezende (2005), criar mecanismos que promovam o acesso para a população mais pobre à moradia é fundamental, tendo em vista que a habitação é o ativo de maior importância e de maior valor monetário para este segmento. Morais (2002, p. 4) defende a atuação do Estado no setor habitacional ao afirmar “que a habitação é um bem com algumas características que indicam a necessidade de uma forte intervenção do Estado. É um bem de primeira necessidade, que depende do dispêndio de valores monetários expressivos”.

Dessa forma, uma intervenção adequada pode se configurar em uma política de redistribuição da riqueza que, em consequência, melhore o padrão de vida dos cidadãos e interfira positivamente na indústria da construção civil. Considerando a relevância do bem habitação e da dependência de ações intervencionistas do Estado, a fim de minimizar a insuficiência habitacional,

é necessário analisar o mercado habitacional e as carências nesse segmento para verificar a evolução das políticas habitacionais no Brasil, destacando as linhas de ação e as visões nelas embutidas. Além disso, busca-se analisar as linhas de ação e os objetivos da proposta de intervenção do Programa Minha Casa, Minha Vida, demonstrando seus avanços em relação à trajetória da política habitacional brasileira.

O Bem Habitação e o Mercado Habitacional

O mercado habitacional constitui-se num setor estratégico da economia, tanto pela geração de emprego e renda para o sistema econômico quanto pela importância social do produto habitação. A compreensão do seu funcionamento é imprescindível para a formulação e execução de políticas habitacionais. Para tanto, faz-se necessário conceituar o bem habitação, pois há características que o diferenciam de outros bens duráveis disponíveis no mercado.

O bem habitação possui diversas características específicas, dentre as quais pode-se destacar: “i) necessidade básica; ii) custo elevado; iii) durabilidade; iv) heterogeneidade; v) imobilidade; vi) mercado reduzido face ao tamanho do estoque; vii) assimetria de informações e ix) mercado segmentado” (Morais, 2002, p. 1).

O fato de a moradia ser uma necessidade básica de todo ser humano faz de cada família uma demandante em potencial do bem habitação, no entanto configura-se como um bem muito caro, de modo que depende de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.

Os gastos com o serviço de habitação absorvem elevada parcela dos ganhos dos indivíduos, independentemente do seu nível de renda – elasticidade renda aproximadamente igual a um, o que significa uma estabilidade na proporção dos gastos com habitação à medida que a renda varia. Segundo Santos (1999), o preço da habitação é aproximadamente três a quatro vezes a renda anual do indivíduo.

O produto final apresenta uma elevadíssima heterogeneidade, que pode ser percebida pelos diversos tipos de habitação existentes. Cada unidade habitacional mostra características diferentes (fatores como espaço exterior percebido dentro da unidade, ventilação, etc.), levando a um produto final diferente. De acordo com Morais (2002), a durabilidade elevada desse produto final faz com que políticas habitacionais passadas influenciem o atual estado do mercado.

Pereira (1995) argumenta que a imobilidade do produto final decorre da impossibilidade de o superávit numa determinada localização (bairro ou cidade) não poder ser realocado de modo a compensar um déficit em outra área. Além disso, Santos (2009) afirma que custos de procura, mudança, impostos e cartório não são desprezíveis, o que resulta numa baixa mobilidade das famílias e contribui para que estas não respondam imediatamente às novas políticas habitacionais.

Em termos macroeconômicos os gastos com habitação têm participação significativa nos gastos de consumo e de investimento. Segundo Santos (1999), a habitação responde por parcela importante da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia.

A demanda por habitação é determinada por fatores demográficos (aumento da população, variações na composição etária, alterações no número, tipo e tamanho das famílias), pelas mudanças na renda e no nível de emprego (renda disponível – passada, presente e esperada e distribuição da renda), pela disponibilidade de crédito para compra e pela política tributária do governo. A oferta é condicionada, entre outros fatores, pela disponibilidade de terras para uso residencial, materiais de construção e infraestrutura (Morais, 2002).

A renda é a variável explicativa mais importante na função consumo. Os aspectos relacionados à distribuição de renda são mais importantes na determinação do estoque de habitações existentes, logo, mudanças na distribuição de renda afetam a quantidade desse estoque.

Segundo Morais (2002), essas características, aliadas, sobretudo, ao fato de o elevado custo da moradia ultrapassar a capacidade de pagamento da população pobre e à ausência de um mercado de financiamento de longo prazo adequado, justificam a interferência do governo no mercado habitacional com vistas a uma maior eficiência alocativa e justiça social.

A intervenção do governo pode ser direta, por meio da provisão de moradia destinada à população de baixa renda e/ou da disponibilização de fundos públicos para o setor habitacional, ou indireta, mediante legislação incidente sobre o mercado financeiro, uso do solo e padrões construtivos (Morais, 2002). Como se depreende dessas considerações, o mercado habitacional apresenta características distintas e, portanto, ao empreender uma análise desse setor, deve-se ter em mente essa diversidade.

Carências Habitacionais no Brasil

A questão habitacional no Brasil, apesar de sua enorme significância, apresentou ao longo da História grandes problemas de mensuração, devido aos diversos interesses envolvidos na estimativa da quantidade de unidades habitacionais necessárias para a população. Segundo Lima (2007), até os anos 80, na medida em que a política habitacional priorizava a produção de novas unidades, o déficit habitacional era calculado considerando o total de domicílios necessários para substituir todas as moradias julgadas inadequadas.

A adoção desse padrão provocou um dimensionamento sempre exagerado do déficit. Lima (2007) argumenta que a distorção atendia aos interesses corporativos envolvidos na questão, que buscaram superdimensionar o déficit com o objetivo de influenciar a liberação de recursos públicos para

a construção de moradias novas, ignorando as alternativas que estivessem vinculadas à melhoria das unidades existentes. Dessa forma, a construção do conceito de déficit estava vinculada à política habitacional vigente.

Nesse sentido Gonçalves, citado por Lima (2007), esclarece que formas alternativas de moradias da população de baixa de renda, como autoconstrução em favelas ou loteamentos populares, eram desconsideradas. Dentro deste princípio, os números do déficit pressupunham a substituição de todas as moradias que não se enquadrassem nos padrões vigentes, somado ao número de famílias que não tinham condições de endividamento para adquirir um domicílio no mercado.

A partir de 1995 as intervenções na área habitacional passaram a se basear nos estudos elaborados pela Fundação João Pinheiro (FJP). Esses estudos proporcionaram uma discussão conceitual a respeito do que deve ser visto como déficit habitacional, diferenciando de outros conceitos, como inadequação de moradias de demanda demográfica, definidos dentro de uma visão mais global de necessidades habitacionais (Lima, 2007).

As pesquisas calcularam as necessidades habitacionais considerando não só a construção de novas unidades, como também a melhoria das existentes, criando um novo método para dimensionar o problema. Além disso, os estudos da Fundação João Pinheiro apresentam a questão da habitação em conexão com questões socioeconômicas, não restringindo a complexidade da moradia apenas a um déficit.

Dentro do conceito mais amplo de necessidades habitacionais, a metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com duas ideias diferentes: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Segundo a referida Fundação (2008), entende-se como déficit habitacional a necessidade de construção mais imediata de novas moradias para solucionar um problema social, detectado em um determinado momento. O conceito de moradias

inadequadas reflete problemas na qualidade de vida dos moradores não relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e sim a especificidades internas de um estoque dado.

Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios

A Fundação João Pinheiro (2008, p. 18) entende que o déficit habitacional esteja

[...] ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física. E que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como déficit por reposição do estoque e como déficit por incremento de estoque.

O primeiro, o “déficit por reposição de estoque”, refere-se aos domicílios rústicos que devem ser repostos. O segundo tipo, o “déficit por incremento de estoque”, está relacionado aos domicílios improvisados e à coabitação familiar, revelando a necessidade de novas moradias. As unidades habitacionais consideradas rústicas não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada. Em decorrência de suas condições de insalubridade, esse tipo de edificação proporciona desconforto e traz o risco de contaminação por doenças (Fundação..., 2008). O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem de moradias alternativas (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaça de carros abandonados, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares (Fundação..., 2008).

A coabitação familiar compreende a soma das famílias secundárias que vivem junto a outra família no mesmo domicílio e das que vivem em cômodos – exceto os cedidos pelo empregador. Segundo o critério da Fundação João Pinheiro (FJP), as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal (Fundação..., 2008).

O conceito de inadequação de moradias refere-se a construções que não oferecem condições aceitáveis ou desejáveis de habitabilidade, impactando na qualidade de vida dos moradores, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito de moradias inadequadas são passíveis de serem identificadas somente aquelas em área urbana (Fundação..., 2008). Segundo a FJP (2008), um domicílio pode ser considerado inadequado por mais de um critério, podendo apresentar diversas carências simultaneamente. São classificados como inadequados os domicílios com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação. A FJP (2008) considera domicílios carentes de infraestrutura todos aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgoto sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

O adensamento excessivo, por outro lado, ocorre quando o domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório. Para calcular o indicador são considerados somente os membros da família principal, uma vez que as famílias secundárias foram incorporadas ao déficit habitacional (Fundação..., 2008).

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui, total ou parcialmente, o terreno ou fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que aquela se localiza (Fundação..., 2008). No conceito de cobertura

inadequada, a FJP (2008) inclui todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha. A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispunha de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio. Isso mostra-se recorrente nos cortiços tradicionais como em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos (Fundação..., 2008).

Essas conceituações interferiram significativamente na metodologia que norteia a elaboração das estimativas do déficit habitacional brasileiro, por unidades da Federação, visando, portanto, a uma aproximação mais real do problema, assim como de mecanismos viáveis e eficazes de intervenção pública para minimizá-lo.

Acerca da evolução mais recente desses números, a Fundação João Pinheiro – FJP (2007), informou que o déficit habitacional brasileiro em 2007 foi estimado em 6,27 milhões de moradias, com preponderância notadamente urbana (5,18 milhões), correspondendo a 82,6% do montante brasileiro. Ou seja, a necessidade habitacional mais expressiva está concentrada em áreas urbanas, embora a carência de moradia também exista na zona rural. É também digno de nota que as regiões metropolitanas são responsáveis por 29,6%, ou 1,85 milhão do total do déficit no país.

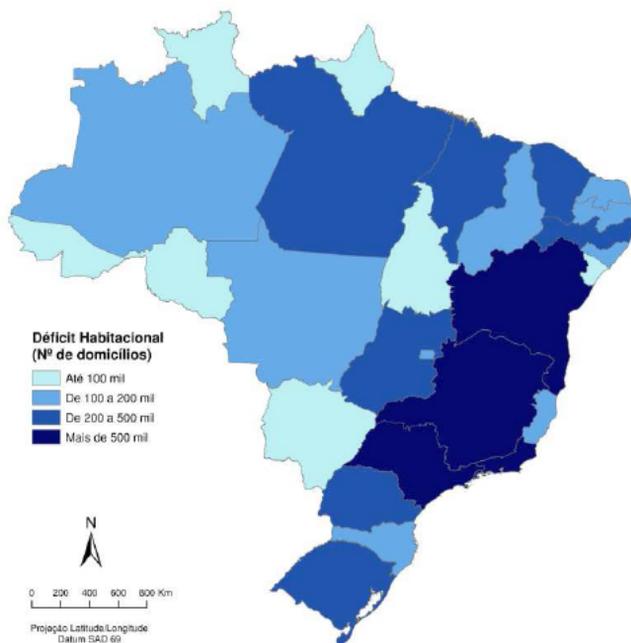
Ainda segundo a citada Fundação (2007), as estimativas, realizadas ao longo do tempo sobre déficit habitacional por faixa de renda familiar (em salários mínimos), apontam que a concentração do déficit habitacional está na faixa de renda familiar de até três salários mínimos (89,4%), tendências que se repetem em todas as regiões brasileiras. Ao se considerar a faixa de renda imediatamente superior a três salários mínimos, são mais 6,5% das famílias, totalizando 95,9% das carências urbanas.

O estudo da FJP (2007) ainda revela que o Nordeste é a região na qual o problema se apresenta de modo mais intenso, dado que 96% da carência habitacional concentra-se nas famílias que têm renda de até três salários

mínimos. Em 2009, de acordo com a Fundação João Pinheiro (2012, p. 25), o déficit habitacional brasileiro foi estimado em “5,998 milhões de domicílios, dos quais 5,089 milhões, ou 84,8%, estão localizados nas áreas urbanas”. No ano de 2010 a Fundação (2013), com base no censo demográfico de 2010, calculou um déficit habitacional de 6,49 milhões de unidades.

Nesse sentido, a Figura 1 exibe a distribuição espacial do déficit habitacional absoluto verificado no Brasil, no ano de 2010, por unidades da Federação. Estimando essa realidade para os anos de 2011 e 2012, a FJP (2014), em Nota Técnica, divulgada no seu site, revelou que “o déficit habitacional relativo do país, passou dos 9,5% (5 milhões e 889 mil moradias em termos absolutos) registrados em 2011 para 9,1% (5 milhões e 792 mil) em 2012”.

Figura 1 – Déficit habitacional total por unidades da Federação
– Brasil – 2010



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP). Centro de Estatística e Informações (CEI).
Extraído de FJP (2013, p. 31).

Ainda com base na mesma Nota Técnica, a FJP (2014) afirma ter utilizado os seguintes procedimentos para a estimativa dos valores do déficit habitacional:

Para o cálculo, considera-se integrante do déficit habitacional qualquer domicílio no qual ocorra uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório).

Considerando os déficits habitacionais absolutos, por unidades da Federação, tem-se os seguintes dados mais atualizados, segundo estimativa da FJP (2014), em Nota Técnica:

Na comparação entre 2012 e 2011, a variação no déficit habitacional absoluto (número de moradias) foi diferenciada entre as unidades da Federação. Dos 27 Estados brasileiros, 12 registraram aumento e 15, redução. As maiores quedas foram observadas no Amapá (15%) e em Roraima (35%). As maiores elevações, no Acre (29,4%), em Sergipe (13,9%), no Mato Grosso (12,9%), em Minas Gerais (12,5%), no Rio de Janeiro (8,4%), em São Paulo (7,2%), no Amazonas (6,9%) e no Paraná (6,9%). Os Estados com os maiores déficits habitacionais em 2012 foram São Paulo (1 milhão e 320 mil domicílios), Minas Gerais (510 mil), Rio de Janeiro (444 mil) e Maranhão (404 mil). Na outra ponta, Roraima (16 mil), Amapá (17 mil), Acre (28 mil) e Rondônia (38 mil) tiveram os menores déficits, em razão, sobretudo, de suas pequenas populações.

Com base na realidade descrita, cabe destacar o fato de o estado de São Paulo apresentar os maiores índices, o que se deve ao tamanho da sua população, que ocupa o primeiro lugar tanto considerando a Região Sudeste quanto o Brasil.

O Reconhecimento do Direito à Cidade e à Habitação

No Brasil, destacam-se dois marcos legais que dão novos rumos às políticas de habitação. O primeiro refere-se à promulgação da Constituição Federal de 1988, e o segundo à Lei 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Até então, não havia um tratamento jurídico adequado para disciplinar a vida nos grandes centros urbanos, que foram crescendo de forma desordenada, sem assegurar condições de vida adequadas aos seus cidadãos (Machado, 2008).

A criação e promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 descentralizou a gestão das políticas prevendo a promoção de programas de habitação e saneamento básico pelas três esferas de governo e incluiu, no artigo 6º, a moradia entre os direitos sociais mínimos.

São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a *moradia*, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (Brasil, 2000, p. 3, grifo do autor).

É importante explicitar que nas décadas precedentes ao processo de redemocratização política do Brasil a elaboração do planejamento urbano estava relacionada à tomada de decisão da União (Machado, 2008).

Segundo Machado (2008), desde a promulgação da CF de 1988, o Plano Diretor foi estabelecido como instrumento normativo na aplicação de políticas públicas urbanas na esfera municipal. Os municípios brasileiros ganharam mais autonomia no âmbito administrativo e mais liberdade para identificar as políticas públicas voltadas para o espaço urbano. Sobre essa questão está expresso no artigo 182 da Constituição Federal Brasileira:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e ga-

rantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º – O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (Brasil, 2000, p. 76).

Dessa forma, além da visão normativa para instituição das políticas públicas urbanas, o plano diretor estabeleceu a participação popular como eixo central no planejamento urbano municipal.

A Lei 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, foi criada para regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal. O Estatuto da Cidade é o “conjunto de princípios no qual está expressa uma concepção de cidade, de planejamento e gestão urbanos, que são os meios para atingir as finalidades desejadas” (Bassul, 2010, p. 58). A lei teve no seu processo de formulação a participação da sociedade civil representada pelos movimentos sociais e diversas entidades representativas interessadas na reforma urbana.

A referida lei obriga os municípios a planejarem a ocupação do solo urbano com edificações que cumpram a função social da propriedade e estruturas que promovam melhores condições de vida nas cidades. Para isso, indica a elaboração de Planos Diretores Participativos no âmbito de cada município com representação de todos os segmentos da sociedade, além de audiências públicas, plebiscitos, referendos e orçamento participativo (Fernandes, 2010).

A função social da propriedade é umas das questões fundamentais trazidas pelo Estatuto da Cidade. Segundo Machado (2008), o Estatuto oferece um conjunto inovador de instrumentos de intervenção sobre o território dos municípios, bem como uma nova concepção de planejamento e gestão urbana. Confere ao município a efetiva condição de exigir e obrigar que a propriedade urbana tenha a sua função social cumprida e respeitada.

Dentro dessas inovações trazidas pelo Estatuto, Barros et al. (2010) destacam: desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, que torna a desapropriação de imóveis urbanos ociosos semelhante à que ocorre para fins de reforma agrária; usucapião especial, que amplia a possibilidade de iniciativa para usucapião coletivo, o que pode facilitar a regularização fundiária de áreas urbanas de difícil individualização, como favelas; Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), instrumento estratégico para garantir solo urbanizado para habitação de interesse social por meio da regulação urbanística; IPTU progressivo no tempo, entre outros.

Mesmo, no entanto, com as transformações ocorridas no campo do reconhecimento do caráter essencial da provisão de habitação e serviços urbanos adequados para a inclusão social e o combate à pobreza no país, após uma década de criação do Estatuto da Cidade e pouco mais de duas décadas da Constituição Federal, ainda há dificuldades do poder público em colocá-los em prática de forma efetiva.

A Política Habitacional no Brasil

Breve histórico da política habitacional brasileira

No Brasil, as intervenções governamentais no âmbito da política social foram tomadas tardiamente. Segundo Carmo (2006), pode-se afirmar que apenas a partir de 1930, com a derrocada da República Velha e com o sensível enfraquecimento das oligarquias regionais que a sustentavam, houve o surgimento de uma legislação que buscava promover a atuação do Estado em áreas sociais, inclusive para as questões ligadas aos problemas habitacionais.

Antes de 1930, época em que a economia era baseada no setor agrário exportador, a precariedade habitacional já atingia a população mais pobre. Em grandes cidades, como Rio de Janeiro, haviam cortiços insalubres situados

nos bairros centrais. Posteriormente, com o aparecimento das epidemias e pestes, as autoridades governamentais recomendaram a demolição dessas habitações e a construção de novas, fora do perímetro urbano (Machado, 2008).

No entendimento de Carmo (2006), a ideia era tomar medidas de higienização da cidade, para evitar a contaminação da “parte sã”, eliminando-se a pobreza, e com ela, se não houvesse alternativa menos custosa, os pobres também. Em nome da higiene, as autoridades declararam guerra aos pobres, afastando-os do centro da cidade, local que se pretendia transformar no cenário que representasse o progresso do país.

Assim, no período entre 1930 e 1934, a demolição maciça dos cortiços para eliminar focos de epidemias e liberar áreas valorizadas das grandes cidades ocasionou a construção de barracos, principalmente nos morros do Rio de Janeiro. Essas moradias precárias eram habitadas, na época, por escravos libertos, migrantes rurais e imigrantes europeus (Sampaio, 2007).

Para estimular a produção habitacional, o governo oferecia incentivos convidativos à iniciativa privada. Assim, Sampaio (2007, p. 34) afirma que a administração pública “não só delegava à iniciativa privada as providências relacionadas com a ocupação do espaço urbano, como manifestava a intenção de segregar a população trabalhadora em áreas distantes do núcleo central das cidades”. Isso permitia aos empresários do ramo imobiliário daquela época atuarem livremente conforme seus interesses.

Também na década 30 o Estado passa a investir em infraestrutura urbana e regional para dar apoio ao processo industrial. Essas mudanças acarretaram a regulamentação do trabalho urbano (não extensiva ao campo), o que reforçou o movimento migratório campo-cidade, mas também levou, segundo Carmo (2006), a um processo de urbanização intenso e desordenado. A crescente população que buscou os centros urbanos para viabilizar sua entrada no mercado de trabalho e no mundo do consumo moderno ocupou as áreas possíveis: os morros, as periferias ou os mangues.

Durante o primeiro período do governo do presidente Getúlio Vargas, houve uma intervenção estatal no mercado de habitação. Foram construídos os primeiros conjuntos habitacionais. Essas moradias beneficiavam determinadas categorias profissionais, que eram viabilizadas a partir da utilização dos recursos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs (Brasil, 2004). Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, primeira política nacional de habitação, que teve por objetivos: a construção de moradias, apoio à indústria de materiais de construção e a elaboração de projetos de saneamento (Brasil, 2004).

Tal política, entretanto, revelou-se ineficaz devido à falta de recursos e às regras de financiamento estabelecidas, o que comprometeu o seu desempenho no atendimento da demanda, que ficou restrita a alguns Estados da Federação e com uma produção pouco significativa de unidades. Desde sua criação até 1964, quando essa Fundação foi extinta, não chegou a produzir 17 mil unidades habitacionais. Essas intervenções do governo não passaram de ações pontuais, que pouco contribuíram para evitar o agravamento do déficit habitacional urbano (Brasil, 2004).

No período de 1964 a 1986 consolida-se a procura de moradias nas metrópoles. Padrões modernos de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de parcelamento da terra, código de obras, entre outros, convivem com a gigantesca cidade ilegal das favelas. Até mesmo trabalhadores do setor secundário são excluídos do mercado imobiliário privado e passam a buscar a favela como forma de moradia (Machado, 2008).

Diante desse quadro social, o governo federal detectou a necessidade de execução de programas habitacionais de maior vulto, até mesmo como forma de minimizar os problemas gerados por uma economia com elevadas taxas de inflação.

Na reforma do Sistema Financeiro Nacional (SFN), em 1965, institucionalizam-se as autoridades monetárias, Conselho Monetário Nacional e Banco Central, com o objetivo de modernizar estruturalmente a gestão da política monetária do país e arquitetar um modelo segmentado com capacidade de atendimento das demandas que a economia nacional exigia.

Como subsistema do SFN, foi constituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), cujo principal órgão era o Banco Nacional de Habitação (BNH), que se transformou, nos anos seguintes, no principal agente da política habitacional brasileira (Brasil, 2004). O modelo de política habitacional estabelecido pelo BNH baseava-se no conjunto de características que deixaram marcas importantes na estrutura institucional e na concepção dominante de política habitacional.

Essas características podem ser identificadas a partir de duas ações fundamentais. A primeira foi a criação de um sistema financeiro que permitiu a captação de recursos específicos e subsidiados por meio do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que chegaram a atingir um montante bastante significativo para o investimento habitacional. A segunda ação foi a concepção e operacionalização de um conjunto de programas que estabeleceram, em âmbito central, as diretrizes gerais a serem seguidas, de forma descentralizada, pelos órgãos executivos (Brasil, 2004).

De 1964 a 1986 cerca de 4,4 milhões de unidades foram financiadas pelo SFN. No período de 1969 a 1985 o incremento do estoque de moradias urbanas foi de 16,6 milhões de unidades, e a produção do BNH representou 27% desse incremento (Brasil, 2004). A crise econômica por que passava o país em 1980, no entanto, atingiu também o SFH, que teve seu equilíbrio financeiro ameaçado por três fatores principais: a aceleração do processo inflacionário, o desemprego e a inadimplência. A crise do SFH agravou-se em 1983, e o BNH acabou por ser extinto em 1986 (Carmo, 2006).

O modelo sofreu algumas críticas. Dentre elas, a primeira, e central, refere-se à atuação do BNH, dada sua incapacidade em atender à população de mais baixa renda, objetivo principal que havia justificado a sua criação. Outro ponto destacado foi o modelo institucional adotado, com forte grau de centralização e uniformização das soluções no território nacional. Além disso, a construção de grandes conjuntos como forma de baratear o custo das moradias, geralmente era feita em locais distantes e sem infraestrutura (Brasil, 2004).

O período de 1986 a 1994 apresentou mudanças significativas para o setor habitacional. De acordo com Carmo (2006), com a extinção do BNH, a crise institucional do setor aumentou. Com a Constituição de 1988 e a reforma do Estado, o processo de descentralização, um dos pontos principais do modelo proposto, ganha base para se efetivar. Dentro do processo de descentralização estabeleceu-se uma redefinição de competências, passando a ser atribuição dos Estados e municípios a gestão dos programas sociais, dentre eles o de habitação, seja por iniciativa própria, seja por adesão a algum programa proposto por outro nível de governo, seja por imposição Constitucional (Brasil, 2004).

No período compreendido de 1986 a 2002, contudo, mesmo com a promulgação da Constituição, prevendo a descentralização, o governo federal manteve um sistema centralizado, com linhas de crédito sob seu controle, sem uma política definida para incentivar e articular as ações dos Estados e municípios no setor de habitação. O que se observa nesse período é a desarticulação institucional e a dependência quase completa dos recursos federais pelos governos para o enfrentamento dos problemas habitacionais, verificando-se, inclusive, pouca ou nenhuma priorização por parte de muitos estados à questão habitacional (Brasil, 2004).

O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, começa a estabelecer mudanças nesse quadro com a criação do Ministério das Cidades, que passa a ser o órgão responsável pela Política de Desenvolvimento Urbano Integrado e, dentro dela, pela Política Setorial de Habitação.

Integram o Ministério das Cidades a Secretaria Nacional de Habitação, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e a Secretaria Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana (Brasil, 2004).

Na concepção de desenvolvimento urbano integrado, a habitação não se restringe à casa, incorpora também o direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, buscando garantir o direito à cidade. Além disso, traz um modelo participativo e democrático que reconhece a participação nas políticas públicas como direito dos cidadãos, articulando a realização de conferências municipais, regionais e estaduais das cidades, que conta com a participação de amplos segmentos da população.

Em 2004 foi aprovado o documento “Política Nacional de Habitação”, como resultado da Conferência Nacional das Cidades, realizada no ano anterior. Este documento salienta a importância da ação estatal no enfrentamento da problemática habitacional, articulando essa ação com a questão urbana. Além disso, ressalta a inclusão da função social da propriedade urbana entre os princípios da política (Machado, 2008).

A Política Nacional de Habitação sustenta-se no Sistema Nacional de Habitação (SNH) como instrumento necessário à sua execução. O desenho institucional adotado na sua estruturação visou a estabelecer as condições para enfrentar o déficit habitacional, por meio de ações integradas e articuladas nos três níveis de governo, com participação dos Conselhos das Cidades e Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais. Incluiu a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social (SHIS) e o de Habitação de Mercado (Brasil, 2004).

O SHIS tem por objetivo principal garantir ações que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país. O objetivo desse sistema é que os planos, programas e projetos a serem executados devam ter estratégias e

soluções de atendimento que consigam promover, prioritariamente, o acesso das famílias de baixa renda, de acordo com as especificidades regionais e perfil da demanda. Para tanto, os Estados e municípios devem elaborar, respectivamente, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (Brasil, 2004). Além disso, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) (2011) argumenta que a efetividade do funcionamento do sistema depende também da articulação com outros instrumentos de planejamento territorial e orçamentário, destacando-se os Planos Diretores.

O subsistema de Habitação de Mercado objetivou a reorganização do mercado privado de habitação, tanto ampliando as formas de captação de recursos quanto estimulando a inclusão de novos agentes, promovendo a expansão do setor imobiliário, de modo que possa contribuir para atender parcelas significativas da população (Brasil, 2004).

O Programa Minha Casa, Minha Vida 1

O Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV –, lançado no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e executado pela Caixa Econômica Federal (CEF), constitui-se de um conjunto de medidas do governo federal dispostas na Lei 11.977, de junho de 2009, e modificado pela MP nº 510/2010, por sua vez convertida na Lei 12.424, de 16 de junho 2011. O PMCMV, em sua primeira fase, tem como finalidade criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos, dando prioridade para a menor faixa de renda, na qual está concentrado o maior percentual do déficit habitacional.

O PMCMV parte da premissa que o acesso à moradia regular é condição básica para que as famílias de baixa renda possam superar suas vulnerabilidades sociais e alcançar sua efetiva inclusão na sociedade brasileira,

e que o acesso ao financiamento habitacional para estas famílias que não têm capacidade de poupança exige condições especiais e subsidiadas (Shimizu, 2010, p. 9).

A construção da política foi pautada na distribuição de renda e inclusão social, facilitando o acesso à casa própria, com a meta de reduzir em 14% o déficit habitacional nos municípios que apresentassem população acima de cem mil habitantes. Além disso, em 2009, dados os efeitos da crise, o PMCMV assumiu uma vertente de ação anticíclica, aquecendo o setor da construção civil e aumentando a geração de emprego e renda no país (Andrade, 2012).

Como meta inicial, foi estipulado no PMCMV 1 a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos, em parcerias com Estados, municípios e iniciativa privada, totalizando um investimento de R\$ 34 bilhões (Instituto..., 2011), dos quais R\$ 25,5 bilhões provenientes do Orçamento Geral da União e R\$ 8,5 bilhões do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço. A meta foi escalonada, de acordo com Andrade (2012), da seguinte maneira: até três salários mínimos seriam construídas 400.000 moradias, entre três e seis salários mais 400.000 unidades e de seis a dez salários 200.000 unidades.

Além disso, o autor destaca que essas quantidades foram subdivididas por regiões da Federação: a Região Sudeste receberia 363.983 unidades (36,4%), a Região Nordeste 343.197 (34,3%), a Região Sul seria contemplada com 120.016 (12%), a Região Norte receberia 103.018 (10,3%), e a Região Centro-Oeste seria atendida com 69.786 unidades (7%).

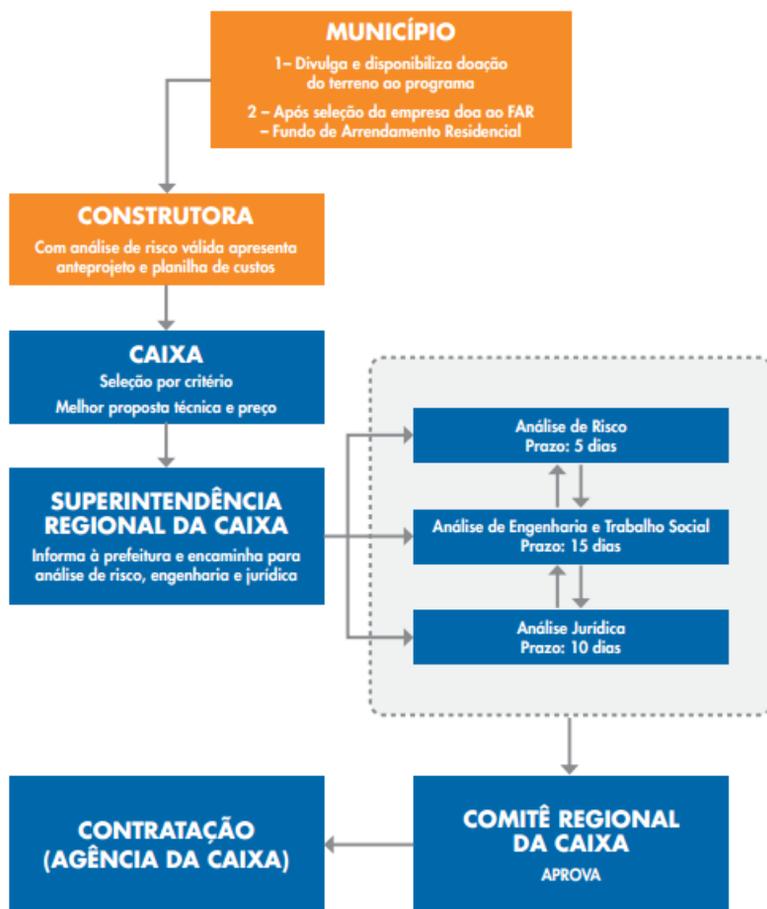
Alguns Estados dessas regiões destacaram-se em relação ao grande aporte de recursos a ser alocado em relação ao total de recursos destinados à região, a saber: São Paulo (com 18,40%), Minas Gerais (8,85%), Bahia (8,07%), Rio de Janeiro (7,47%), Maranhão (7,28%), Rio Grande do Sul (5,18%), Ceará (5,16%) e Pará (5,07%), revelando a disparidade do déficit habitacional nas regiões (Brasil, 2009).

A distribuição do total de moradias a serem financiadas pelo Programa foi realizada de acordo com a composição do déficit apresentado nas unidades da Federação, considerando os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O déficit habitacional utilizado como referência foi o calculado pela Fundação João Pinheiro, no ano de 2007, seguido das atualizações anuais subsequentes (Brasil, 2009).

Para que os empreendimentos possam ser executados para as distintas faixas de renda (até três salários e de três a dez salários) são necessárias tramitações operacionais distintas. Para a menor faixa de renda, como pode ser observado na Figura 2, existe uma maior quantidade de processos a serem cumpridos, que por consequência levam à maior demora para finalizar a tramitação dos empreendimentos em fase de projeto, construção e entrega. Cabe destacar que a presença do município também é marcante nesse segmento devido à necessidade de disponibilização de terreno para a execução das obras.

Para os níveis mais elevados de renda este papel do município é eliminado, uma vez que as construtoras negociam áreas com melhores condições de localização, visto que os preços dos imóveis a serem comercializados compensam o valor do terreno. O município, contudo, pode ter papel auxiliar no acompanhamento das obras em atenção à diretrizes do planejamento urbano do município propostas no Plano Diretor. Dessa forma, o tipo de negociação realizada para empreendimentos para beneficiários com maiores faixas de renda são diretas entre as construtoras e a Superintendência Regional da Caixa.

Figura 2 – Fluxo operacional do PMCMV na faixa de zero a três salários mínimos



Fonte: Caixa Econômica Federal (2009), extraído de Andrade (2012, p. 44).

Para o financiamento de unidades habitacionais para beneficiários com renda até três salários mínimos foi utilizada a intermediação do Fundo de Arrendamento Residencial. Para esse perfil de beneficiários a Caixa Econômica Federal, que faz a gestão dos recursos, não poderia avaliar a sua capacidade de pagamento, uma vez que uma análise cuidadosa impediria a

aplicação da política para seu principal público-alvo e o alcance do objetivo de reduzir os níveis de déficit habitacional, cuja maior concentração encontra-se nessa faixa de renda (Andrade, 2012).

Além das regras instituídas para assegurar uma alocação mais adequada dos recursos, também é dada atenção especial às condições de pagamento das pessoas que serão contempladas pelo programa. Para compatibilizar o valor da prestação da casa própria com a capacidade de pagamento de cada família, o programa prevê o pagamento da primeira prestação somente na entrega do imóvel, o pagamento opcional de entrada nos casos de financiamento pelo uso do fundo garantidor, o barateamento do seguro, as desobrigações de custos cartoriais e a desoneração fiscal pela redução da alíquota do Regime Especial de Tributação da Construção Civil de 7% para 1%, substituindo a incidência de Programa de Integração Social (PIS) (Brasil, 2009).

Para as famílias com renda mensal de até três salários mínimos foi garantida a isenção total do seguro. Na classe cuja faixa de renda vai de três a seis salários mínimos o subsídio é parcial em financiamentos, com redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor. Para famílias com renda de seis a dez salários mínimos há apenas redução dos custos do seguro e acesso ao Fundo Garantidor (Brasil, 2009). Segundo Andrade (2012), na classe de três a seis salários, os subsídios são decrescentes à medida que aumenta o nível de renda. Dessa forma, famílias com até quatro salários mínimos têm subsídio de R\$ 16.000,00, com cinco salários R\$ 9.000,00 e com renda equivalente a seis salários pode obter subsídio de R\$ 2.000,00. A taxa de juros para famílias com renda entre três e cinco salários mínimos era de 5% ao ano. Já para as famílias com renda entre cinco e seis salários mínimos foi definida em 6% ao ano.

O programa estabeleceu, em regiões metropolitanas como São Paulo, Rio de Janeiro e Distrito Federal, o valor máximo do imóvel em R\$ 130 mil, a ser financiado por famílias com renda entre três e seis salários mínimos. Em municípios com mais de 500 mil habitantes e demais capitais, o valor diminuiu para R\$ 100 mil. Nos demais municípios, o limite é de R\$ 80 mil para a maior

faixa de renda. No que se refere aos beneficiários com renda de até três salários mínimos, os valores são alterados: R\$ 52 mil em regiões metropolitanas e R\$ 37 mil em cidades com mais de cem mil habitantes ou menores, desde que tivessem mais de 50 mil habitantes, sendo atendidas, neste último caso, de forma seletiva (Andrade, 2012; Caixa Econômica Federal, 2011).

No que se refere à quantidade de contratos efetuados, segundo o Ipea (2011), foram contratadas para a faixa de renda familiar de até três salários mínimos (SMs), na primeira fase do Programa Minha Casa, Minha Vida, entre 2009 e 2010, cerca de 626 mil unidades habitacionais, e para as famílias com renda de três a dez SMs foram contratadas quase 492 mil unidades habitacionais (UHs) no mesmo período.

Apesar dos contratos efetuados, Andrade (2012, p. 49) destaca, com base no relatório divulgado pela Caixa econômica Federal (CEF) no ano de 2012, que “somente 25% dos imóveis viabilizados pelo MCMV 1 foram entregues, 44% foram concluídos, mas não entregues e 31% estão em obras”. Destaca ainda que “aproximadamente 50% das obras da faixa 1 [até 3 SMs] e cerca de 40% das obras das outras faixas [3 a 10 SMs] estão com menos da metade da evolução física concluída” (Andrade, 2012, p. 50). Considerando que a projeção comum para o tempo de construção é entre 18 e 24 meses, os atrasos podem estar relacionados a possíveis falhas na condução dos empreendimentos contratados. O autor observou ainda que durante o PMCMV I houve certo desinteresse das construtoras de grande porte nos empreendimentos voltados ao público de menor faixa de renda, ao contrário das construtoras e incorporadoras de médio e pequeno portes, com faturamento anual maior e menor que R\$ 15 milhões/ano, respectivamente.

O Programa Minha Casa, Minha Vida 2

Para a segunda etapa do Programa Minha Casa, Minha Vida, iniciada no governo de Dilma Rousseff, foi estabelecido um prazo de duração de três anos. De acordo com o Ipea (2011), foi definida uma nova meta, de constru-

ção de mais 2 milhões de moradias a serem produzidas até 2014, ressaltando que 60% das unidades habitacionais (UHs) do Minha Casa, Minha Vida II serão destinadas às famílias com menor faixa de renda, 30% para a segunda faixa e, para a última faixa de renda 10% dos imóveis.

Nessa segunda fase houve um reajuste nos níveis de renda familiar bruta mensal, com definição de estratos em valores absolutos: até R\$ 1.600,00, entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100,00 e de R\$ 3.100,00 a R\$ 5.000,00. Os valores máximos dos imóveis também foram alterados: no primeiro estrato de renda os imóveis podem variar entre R\$ 65.000,00 (em regiões metropolitanas – RJ, SP e DF), R\$ 57.000,00 (em cidades com mais de cem mil habitantes) e R\$ 51.000,00 (em cidades com mais de 50 mil a 100 mil habitantes). Para as demais faixas o valor do imóvel pode chegar a até 170.000,00 (Andrade, 2012).

Andrade (2012) descreve que, para essa nova etapa, foram estabelecidas outras propostas de mudança para o escopo do programa, como a atração de grandes construtoras e incorporadoras para a elaboração e execução de projetos habitacionais para o menor nível de renda, ampliar a quantidade de moradias e a qualidade das habitações e atender municípios entre cem mil habitantes e 50.000 habitantes, ao invés de serem avaliados individualmente, como era feito no PMCMV I. Magalhães (2011, p. 4) acrescenta que foram tomados outros cuidados com a reformulação do Programa, como uma “maior proteção à mulher chefe de família, maior parceria com o poder público local, melhoria das especificações da unidade e energia solar”.

Com a edição da MP nº 510/2010, o PMCMV foi incluído no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus recursos foram ampliados, com previsão de aporte de recursos da ordem de “125 bilhões de reais, sendo 72,6 bilhões de reais orientados aos subsídios e 53,1 bilhões de reais para os financiamentos” (Andrade, 2012, p. 53). Este autor (2012) destaca ainda uma mudança operacional: a agregação do Banco do Brasil ao Programa, visando a uma maior agilidade nos processos de contratação, acompanhamento das obras, financiamento e repasses de recursos.

De acordo com Andrade (2012), a Caixa Econômica Federal, em relatório de fevereiro de 2012, já havia contratado 510.775 unidades. Destas, a faixa de renda mais baixa, de maior prioridade, com maior nível de déficit habitacional, teve o menor número de unidades contratadas, da ordem de 136.328 unidades, e nas duas faixas de renda subsequentes o nível de contratação foi de 374.447.

Em documento produzido pelo Ministério das Cidades (2013), especificamente a Secretaria de Assuntos Estratégicos do governo, divulgado no site do Ipea, é possível encontrar dados que extrapolam o somatório das duas metas iniciais do Programa em suas fases 1 e 2, no período de 2009 a 2014. Dessa forma, foi divulgada a estimativa de construção de 3,75 milhões de unidades habitacionais até o ano de 2014, contabilizando um investimento total estimado em R\$ 234 bilhões. Foi anunciado também que até o mês de novembro de 2013 previam a contratação de 3 milhões de unidades, e foram entregues 1,4 milhão, a um investimento até então de R\$ 193 bilhões.

De acordo com a Caixa Econômica Federal (2014), até 30 de abril de 2014 foram contratadas, em todo o Brasil, um total de 3.389.630 unidades e foram entregues até a mesma data apenas 1.691.621 unidades. O destaque em número de contratações é o Estado de São Paulo, com 606.093, Minas Gerais com 332.443, Bahia com 256.430, Rio Grande do Sul com 232.248 e Paraná com 226.838 mil unidades. Quanto à entrega de moradias, o maior destaque continuou no Estado de São Paulo, com 306.993 unidades, seguido de Minas Gerais com 199.741, Paraná com 160.822, Rio Grande do Sul com 150.309 e Bahia com 109.163 unidades habitacionais entregues.

Quanto aos impactos socioeconômicos inferidos pelo Ministério das Cidades (2013), foi ressaltado que a cada R\$ 1 milhão investido são previstos 32 novos postos de trabalho e R\$ 744 mil de renda adicional na economia. Além disso, na Tabela 1, o Ministério demonstra o crescimento de variáveis como geração de emprego, renda e compra de materiais e serviços entre os anos de 2009 e 2013.

Tabela 1 – Indicadores de impacto socioeconômico
– Programa Minha Casa, Minha Vida

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013*
Empregos diretos e indiretos	158.710	804.249	1.108.298	1.260.655	1.273.071
Renda direta e indireta (R\$ milhão)	4.527,14	21.411,83	24.878,99	30.052,54	29.753,46
Compras Materiais e Serviços (R\$ milhão)	2.490,73	12.621,53	17.393,13	22.162,66	22.380,93

Fonte: Dados Contas Nacionais – IBGE. Extraído de Ministério das Cidades (2013, p. 4). Adaptado.

Nota: * para 2013 os dados são estimados, ainda não verificados.

Quanto ao atendimento nacional dos beneficiários da primeira faixa de renda do Programa, público prioritário para a redução do déficit habitacional no Brasil, pode-se descrever alguns dados disponibilizados por uma pesquisa do Ministério das Cidades, realizada pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips)/Ipea (2013). Como pode ser observado na Figura 3, o MCMV tem um universo nacional de 245.150 beneficiários, com destaque para os Estados da Bahia, São Paulo e Minas Gerais, que concentram quantidades elevadas em relação aos demais Estados. Do ponto de vista regional, o Nordeste concentra a maior quantidade de beneficiários na menor faixa de renda.

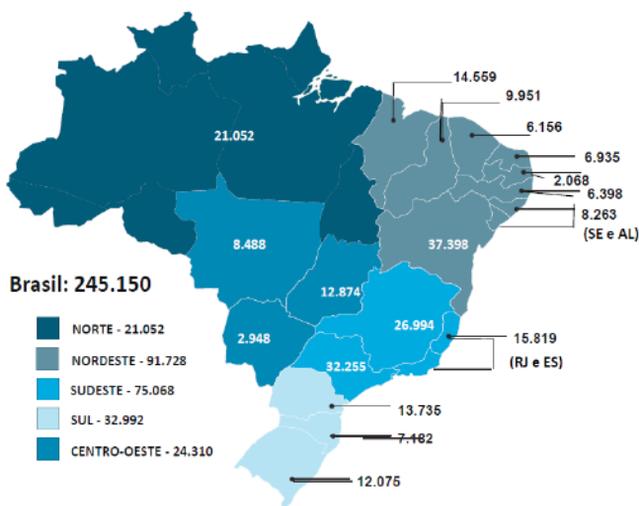
Em relação ao nível de renda das famílias, considerando a renda até R\$ 1.600,00, com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Instituto..., 2007), o Ministério das Cidades divulgou, em pesquisa (SIPS/Ipea, 2013), que cerca de 35% dos beneficiários estão na faixa de renda entre R\$ 601,00 e R\$ 800,00, e pouco mais de 16% estão na faixa de renda entre R\$ 801,00 e R\$ 1.000,00. Cerca de 24% estão na faixa entre R\$ 1.000,00 e R\$ 1.600,00.

Os dados de caracterização do perfil dos beneficiários foram obtidos, na referida pesquisa, mediante uma amostragem de 7.620 moradias em todo o país. Nesse sentido, foi possível inferir que a maioria dos beneficiários é do sexo feminino (86,44%) e têm idade média de 37,6 anos. A moradia

costuma abrigar mais de 3 pessoas (3,8 em casas e 3,5 em apartamentos), em sua maior parte de uma única família (96,2%). Cada dormitório costuma ser utilizado por mais de uma pessoa.

A pesquisa demonstrou, acerca da tipologia dos moradores, que há uma presença bem pequena de deficientes físicos (nenhum 87,6%, apenas um 11,4% e mais de um 1%) e idosos (nenhum 84,2%, apenas um 13,5%, mais de um 2,3%). Ainda de acordo com a mesma pesquisa, a nota média de satisfação nacional dos beneficiários da faixa de renda mais baixa foi de 8,8, tendo sido 9,6 a nota máxima (no Estado do Maranhão) e 8 a nota mínima (no Estado de Minas Gerais).

Figura 3 – Beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida, faixa de renda I



Fonte: Ministério das Cidades. Extraído de SIPS/Ipea (2013, p. 2).

O Programa Minha Casa Minha Vida: algumas críticas

Andrade (2012) destacou, dentre os problemas mais evidentes, três aspectos essenciais. O primeiro refere-se ao alargamento dos prazos de entrega dos empreendimentos contratados, visto que cerca de 60% daqueles

contratados na 1ª fase do programa (2009-2010) ainda estavam com entrega prevista para os anos de 2012 e 2013. O segundo item destaca a relação entre os prazos e a qualidade precária das moradias. O autor relacionou esta falha à baixa atratividade de grandes construtoras e incorporadoras (participação abaixo de 8% do total de unidades contratadas), uma vez que empresas de grande porte têm maior domínio em execução de processos de qualidade (garantindo padrão e eficiência), além de acesso à mão de obra capacitada e fornecedores de materiais com qualidade e menor custo. A baixa adesão desse perfil de empresas deve-se, segundo o autor, a três fatores: “valor limite dos imóveis, a atuação da Caixa Econômica Federal [principalmente no MCMV 1] e o escalonamento das faixas de renda [aplicado ao ajuste efetuado para o MCMV 2]” (Andrade, 2012, p. 57).

Dessa forma, o valor dos imóveis estabelecidos na primeira fase do MCMV não compensava a construção em regiões que apresentavam preços crescentes dos terrenos. Além disso, pode-se argumentar que a Caixa foi surpreendida com a elevada e crescente quantidade de unidades contratadas. A operacionalização dos processos de contratação, acompanhamento das obras, financiamento e repasses foi se tornando lenta (Andrade, 2012).

Em relação à estratificação das faixas de renda, o autor observa que a mudança das faixas de renda em salários mínimos para valores absolutos trouxe alterações significativas para os beneficiários em geral, visto que uma pequena elevação na renda (ajuste salarial) pode retirar a condição de atendimento em faixas mais baixas e excluir do atendimento aqueles que ultrapassem, mesmo que pouco, a maior faixa de renda estabelecida pelo Programa.

Quanto ao controle e monitoramento da alocação dos recursos destinados ao PMCMV, segundo o Ipea (2011), não há uma efetivação, por parte do governo federal, dos princípios que deveriam conduzir a sistemática de seleção dos entes federativos para a alocação dos recursos do PMCMV, considerando como critério eliminatório a preexistência do plano habitacional. Há indicações de que a existência do SNHIS não está impedindo a alocação de

recursos habitacionais em outros marcos legais, o que pode levar a situações de competição por recursos, de pulverização da capacidade de gestão dos entes federativos e de não conformidade ao planejamento territorial e setorial.

A consolidação parcial e incompleta do SNHIS denota que os recursos agregados por este sistema poderão não estar integralmente disponíveis para a produção social da moradia, caso as decisões sejam tomadas de forma centralizada e não participativa, por exemplo sem atender ao que dispõe o PLHIS e à revelia dos conselhos locais de habitação; neste caso podem surgir situações de competição entre diferentes atores no sistema (Instituto..., 2011, p. 19).

O Ipea (2011, *passim*) alerta também que, embora o PMCMV preveja a obrigatoriedade da assistência técnica à habitação de interesse e o acompanhamento da execução das obras por representantes dos beneficiários, percebe-se seu afastamento do SNHIS, devido à ausência de qualquer menção à priorização de investimentos pelo PLHIS, devendo apenas ser aprovados critérios locais de hierarquização de beneficiários pelos conselhos de habitação.

Outro destaque relevante, realizado pelo Ipea (2011), está centrado na institucionalidade do Programa, visto que a composição do Comitê de acompanhamentos do PMCMV, instituído pelo Decreto nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, e integrado por representantes da Casa Civil (coordenação) e dos Ministérios das Cidades, Fazenda e Planejamento, Orçamento e Gestão, difere substancialmente do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o qual conta com participação muito mais ampla de órgãos de governo, incluindo ainda representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores, profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de Organizações Não Governamentais (ONGs).

Apesar das falhas institucionais e de regulamentação de processos, de certa forma comuns em um programa ainda recente e de abrangência nacional, os autores Krause, Balbim e Lima Neto (2013, p. 45) concluem que

o MCMV vai além de ser um programa habitacional, afirmando-se como um arcabouço instrumental de política habitacional, uma vez que dispõe desde instrumentos financeiros até de um marco legal que pode ser utilizado pelos municípios na gestão do uso do solo ou de regularização fundiária, igualmente importante para a viabilização de empreendimentos habitacionais. Esta afirmação ganha peso ao constatararmos que a criação do programa ocorreu simultaneamente à consolidação de um marco legal da regularização fundiária e de diversas outras medidas de estímulo à construção civil, por meio da Lei no 11.977/2009 (Balbim, 2010). É fato e deve-se afirmar aqui de maneira bastante direta, que o MCMV injetou recursos bastante significativos na produção habitacional e que estabeleceu mecanismos de subsídio diretos e explícitos, como propunha a Política Nacional de Habitação e o PlanHab; e, assim, por meio dessa equação financeira, ampliou o atendimento para faixas de renda antes atendidas de forma restrita.

Para Krause, Balbim e Lima Neto (2013), mesmo com as inovações na política nacional de habitação, empreendidas pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, da consolidação das ações do Programa e regulamentações, o seu objetivo inicial de concentrar-se na menor faixa de renda, para redução da mais expressiva quantidade de déficit habitacional verificado no Brasil (linha habitacional de interesse social), não está sendo atendido nas mesmas proporções estabelecidas. Os autores afirmam que as estratégias são fracas ainda, pois encontraram uma maior correlação das contratações do MCMV para o público com maior faixa de renda, configurando, assim, em facilidade para acessar o mercado e financiar a casa própria. Os autores também reconhecem que

o MCMV vai (con)formando/configurando seu espaço. De maneira muito genérica e ainda exploratória, esse “mapa” do MCMV parece não se contrapor à geografia que explica o processo de urbanização brasileiro, de assentamento dos mais pobres em periferias distantes, com o ônus individual de conseguir os demais meios de reprodução da vida (equipamentos públicos, acessibilidade, oportunidades de trabalho, lazer, etc.). E, não

obstante, de expansão das fronteiras econômicas por meio de processos não planejados, muitas vezes insustentáveis e jamais realizados na completude das condições mínimas de urbanidade (2013, p. 47).

O cenário descrito permite visualizar uma clara mudança no perfil da política habitacional brasileira, pelo fato de alterar as formas de planejamento, execução e atendimento, bem como por reforçar a atuação da iniciativa privada na habitação de interesse social (voltada às classes com renda mais baixa), instituindo novas formas de enfrentamento do déficit habitacional. Também são perceptíveis os efeitos do PMCMV sobre a política nacional de habitação, considerando-se que as metas do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) foram revisadas e reduzidas recentemente, em razão de custos praticados em empreendimentos no âmbito do PMCMV, os quais passaram a ser adotados também pelo PlanHab (Instituto..., 2011). Assim, mesmo com as falhas existentes e necessidades de melhorias na execução dos processos, o MCMV tem conseguido ampliar o acesso dos mais pobres ao direito à moradia e tem contribuído para a redução do déficit habitacional, garantindo o direito à casa própria.

Considerações Finais

O histórico da política habitacional no Brasil tem sido marcado por mudanças no modelo de intervenção do poder público. Os modelos adotados desde o início da trajetória até a década de 90, na prática não tiveram êxito. Ainda que tivessem a intenção de prover os brasileiros com moradia digna, as intervenções eram pontuais e não atendiam aos mais necessitados. Os problemas mais comuns estavam relacionados com a insuficiência, falha na alocação e distribuição dos recursos, além de metodologia inadequada para mensuração do déficit habitacional no Brasil.

Somente a partir de 1995, com as discussões conceituais empreendidas pela Fundação João Pinheiro, obteve-se um salto qualitativo na formulação de metodologias para a aferição do déficit habitacional e inadequação de domicílios, aprimorando o aporte para a construção de políticas públicas condizentes com a diversidade das carências habitacionais do país.

Em 2001 a organização do espaço urbano foi regulamentada por meio da elaboração do Estatuto da Cidade. Soma-se a esse fato a criação do Ministério das Cidades e Secretarias competentes, no ano de 2003, com a finalidade de realizar um desenvolvimento urbano integrado. Essa junção possibilitou a melhoria do desenho institucional da política, ultrapassando os limites físicos da habitação.

Nesse contexto de mudanças, foi criado o Programa Minha Casa, Minha Vida. No geral, o programa significou uma iniciativa concreta de política pública em habitação, após muitos anos sem intervenção efetiva do governo para a formulação de um programa nacional. A alocação dos recursos passou a ser direcionada pela nova metodologia de mensuração do déficit habitacional, calculado pela Fundação João Pinheiro, o que contribuiu para uma visualização mais adequada do problema, bem como para uma distribuição mais ajustada dos recursos entre os Estados.

Muito embora o PMCMV tenha conseguido auxiliar e melhorar as condições de vida de parcela da população carente, apresenta falhas na sistemática de alocação dos recursos do sistema de interesse social, visto que há brechas para aplicação em outros segmentos, o que também dificulta o cumprimento das metas. Apresenta falhas também nas etapas de planejamento e execução dos empreendimentos, bem como nas relações estabelecidas entre governo, Estados e municípios e cumprimento de papéis específicos.

É preciso destacar, entretanto, que mudanças institucionais não são imediatas, especialmente considerando um programa de escala nacional que envolve várias instituições (formais e informais) e atores (executores e beneficiários). Assim, mesmo com as dificuldades encontradas para a execução e

monitoramento de todos os processos que envolvem o programa, é necessário reconhecer que, em relação à trajetória da política habitacional brasileira, o MCMV apresenta avanços institucionais e práticos no enfrentamento do problema habitacional no país.

Referências

ANDRADE, G. V. M. *Política habitacional brasileira: críticas ao Programa Minha Casa Minha Vida*. 2012, 86 f. Monografia (Curso de Engenharia de Produção) – Escola Politécnica da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10004918.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: BRASIL. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

BARROS, A. M. F. B et al. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

BRASIL. *Cartilha Minha Casa, Minha Vida*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2009.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Apresentação do programa de habitação popular do governo federal*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

_____. Minha Casa, Minha Vida prevê a entrega de 2 milhões de casas até o fim do ano. 6 jun. 2014. Disponível em: <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=904>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

CARMO, E. *A política habitacional no Brasil pós-Plano Real: uma análise centrada na atuação da Caixa Econômica Federal*. 2006. 207 f. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em: <<http://cutter.unicamp.br/document/?code=>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: BRASIL, Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Déficit habitacional no Brasil, 2007*. Ministério das Cidades. Disponível em: <www.fjp.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2011.

_____. *Déficit habitacional no Brasil, 2008*. Ministério das Cidades. Disponível em: <www.fjp.gov.br>. Acesso em: 15 ago. 2011.

_____. *Déficit habitacional no Brasil, 2009*. Belo Horizonte: FJP, 2012. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/185-deficit-habitacional-2009/file>>. Acesso em: 27 maio 2014.

_____. *Déficit habitacional no Brasil, 2010*. Belo Horizonte: FJP, 2013. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/deficit-habitacional/216-deficit-habitacional-municipal-no-brasil-2010/file>>. Acesso em: 27 maio 2014.

_____. *Déficit habitacional no Brasil, 2011 e 2012*. Nota Técnica (publicada em 27 maio 2014). 2014. Disponível em: <<http://fjp.mg.gov.br/index.php/noticias-em-destaque/2993-fundacao-joao-pinheiro-divulga-primeiros-resultados-do-deficit-habitacional-no-brasil-dos-anos-2011-e-2012>>. Acesso em: 27 maio 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (Ibam). *Agenda Habitat para Municípios*. Rio de Janeiro: Ibam, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – microdados 2007*. Disponível em: <www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/nota-sindicadores>. Acesso em: 27 jul. 2011.

_____. IBGE. *Séries históricas e estatísticas*. Taxa de urbanização nacional (1940-2010). 2010. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em: 28 maio 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). O planejamento da habitação de interesse social no Brasil: desafios e perspectivas. *Comunicado Ipea*, n. 118. Brasília: Ipea, 2011.

KRAUSE, C.; BALBIM, R.; LIMA NETO, V. C. Minha Casa, Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional? *Texto para discussão 1853*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2013. 58 p. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2693/1/TD_1853.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

LIMA, E. C. *Políticas Federais de Habitação no Brasil (1930-2005): marcos históricos e institucionais*. 2007. 137 f. Dissertação (Mestrado em Dinâmicas do Espaço Habitado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2007.

MACHADO, B. M. *Política de Habitação e Direito à Cidade no Município de Embu/SP*. 2008. 200 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo 2008.

MAGALHÃES, I. da S. Programa Minha Casa, Minha Vida 2. Novo Momento, características e agentes. Secretaria Nacional de Habitação. ENCONTRO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO – Enic, 83., 2011, São Paulo. *Palestra...* São Paulo: Ministério das Cidades, ago. 2011. p. 1-13. Disponível em: <<http://www2.secovi.com.br/temporario/ines-magalhaes1108-14h15.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Programa Minha Casa, Minha Vida. Avanços Socioeconômicos. *Apresentação*. Brasília: Ministério das Cidades, 14. nov. 2013. p. 1-7. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/131114_ifh_graficos_aguinaldo_ribeiro.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

MORAIS, M. da P. *Breve diagnóstico sobre o quadro atual da habitação no Brasil*. São Paulo: Mimeo, 2002.

PEREIRA, J. M. *O mercado habitacional no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

REZENDE, T. C. *As Perspectivas para a indústria da construção civil em 2005*. Brasília: Mimeo, 2005. 1 p.

SAMPAIO, R. de F. *Periferia é periferia em qualquer lugar*. 2007. 108 f. Monografia (Graduação em Comunicação Social) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

SANTOS, H. *Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998*. Texto para Discussão. Brasília: Ipea, 1999.

SANTOS, J. *Urbanização e produção de cidades na Bahia: reflexões sobre os processos de estruturação e reestruturação urbana*. Bahia: Análise e Dados, 2009.

SANTOS, M. *Urbanismo no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1996.

SHIMIZU, J. Y. *Projeção de impactos econômicos do Programa Minha Casa, Minha Vida: uma abordagem de Equilíbrio Geral Computável*. 2010. 89 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SISTEMA DE INDICADORES DE PERCEPÇÃO SOCIAL. Pesquisa com Beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. *Apresentação*. Ministério das Cidades, Ipea e Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília: Ministério das Cidades, 14 nov. 2013. p. 1-11. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/agencia/images/.../131114_ifh_1411%20sips.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

TAVARES, M. da C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

Recebido: 24/6/2014

Accito: 29/5/2015